Negociación con el ELN

Claves hacia el segundo ciclo de la mesa en México







Nuestro punto de partida

El presente informe es el inicio de una serie de documentos que desde el Cinep/Programa por la paz queremos aportar como **insumos analíticos de la negociación entre el Gobierno de Colombia y el Ejército de Liberación Nacional, ELN**. Estos insumos tienen como **propósito** brindar un resumen de lo sucedido mes a mes en las negociaciones, las reacciones en las regiones con presencia del ELN y algunas recomendaciones coyunturales. Todo lo anterior en aras de un objetivo común: fortalecer la búsqueda de una salida negociada del conflicto, reconociendo las necesidades territoriales para la construcción de la paz.

Este informe es una síntesis del panorama general entre el inicio de las negociaciones y el segundo ciclo que comienza este 13 de febrero. Para ello es importante señalar también el contexto general de *paz total* en el que se inscribe la mesa, y algunas lecturas generales sobre las particularidades del ELN como guerrilla.

En adelante, los informes presentarán lecturas regionales y temáticas; además del compendio de avances y desafíos que puedan ocurrir en este ciclo.

Foto: @IvanCepedaCast



Paz Total

La propuesta de ***paz total*** se ha esgrimido como la respuesta a los problemas estructurales que originaron la opción armada de los diferentes grupos que hacen presencia en el país. A diferencia de las paces anteriores, plantea abordar de manera amplia los temas estructurales con todos los grupos insurgentes y aquellos que han sido categorizados como estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto. Con los primeros se plantea el desarrollo de diálogos de carácter político y con los segundos procesos de sometimiento a la justicia.

Sin embargo, la *paz total,* como está siendo presentada por el Gobierno, levanta ciertos interrogantes, uno de ellos sobre el tipo de lectura que se hace de la violencia.

Dentro de la propuesta de *paz total* se corre el riesgo de asumir una lectura totalizante y homogénea de la violencia, en tanto no se distinguen diversos tipos de violencia que responden a motivaciones diferentes, pero no siempre tan diferenciables. Por ejemplo, habría que diferenciar la violencia política, centrada en torno a la lucha por el poder, de la violencia delincuencial, de tipo económico, pero también de las luchas por el poder regional, entre otras.

En el desarrollo de la propuesta el Gobierno Nacional muestra los inicios de una estrategia para diferenciar estos tipos de violencia, y por ende, líneas de trabajo y acción frente a ellas. Tarea que debe mantenerse y profundizarse como acierto para las negociaciones con el ELN por un lado, y los diálogos de paz con demás grupos armados por el otro. Ahora, deben observarse no sólo el carácter diferenciado de las violencias, sino también los efectos de estas sobre la sociedad. Las consecuencias de la guerra han calado profundamente en la configuración societal en el país, lo cual llama a la necesidad de proponer una paz que responda a estas complejidades.

La opción armada de la insurgencia colocó a la sociedad colombiana en "modo de guerra", que se concreta en una mirada bipolar de la sociedad desde la confrontación amigo/enemigo y trae serias consecuencias para la vida política: la estigmatización de los diferentes hace imposible el diálogo democrático. De ahí que el desafío de la *paz total* sea afrontar de manera diferenciada los problemas que se derivan de las diferentes situaciones de conflicto.

Por lo anterior es pertinente hacer seguimiento a la mesa de negociaciones y las dinámicas territorialmente diferenciadas del ELN, con el fin de comprender las oportunidades y retos de la mesa.

Con el objetivo de buscar una negociación exitosa con esta guerrilla, se debe tener en cuenta tres premisas fundamentales:

1. Incluir en la mesa a todas las estructuras territoriales del ELN, en particular aquellas que puedan tener reparos sobre la negociación;

2. No igualar a las antiguas FARC-EP con el ELN. La receta de tierras y curules, que fue bastante exitosa con las FARC, no responde a las demandas ni al discurso del ELN;

3. Analizar las dinámicas territoriales donde hacen presencia los frentes. Mirar cada estructura territorial y los problemas regionales que responden a su surgimiento y a su permanencia en cada territorio.

Aproximaciones al ELN: lectura desde el "federalismo insurgente"

Cuando se habla de **"federalismo insurgente"** se entiende que el ELN como organización no siempre responde a motivaciones idénticas en cada una de las regiones donde hace presencia. Esta no es una caracterización encaminada a señalar la inexistencia de un mando unificado de este grupo, sino a indicar las consecuencias que acarrea el carácter descentralizado de su organización. El reconocimiento de esta diversidad regional y de cierta autonomía relativa de los frentes y sus comandantes no significa una fragmentación del ELN que imposibilite algún tipo de acuerdo, por el contrario demuestra la necesidad de que las y los negociadores tengan en cuenta estos rasgos.

Estas reflexiones preliminares señalan la necesidad de **combinar el llamado a la paz total e integral, con un acercamiento territorial y diversificado por actores y situaciones**, que parte de los aucmulados previamente logrados en los intentos parciales de paz de los anteriores gobiernos para aprender de las lecciones y de sus éxitos y fracasos.



El grupo Armado

El ELN es una guerrilla que lleva más de 50 años en armas. Surgió de la iniciativa de jóvenes urbanos radicalizados, provenientes de organizaciones estudiantiles y sindicales influenciados por el Partido Comunista, pero con una clara distancia del partido ante la necesidad de optar vías de acción política más prácticas y, si se quiere, menos pasivas, ergo la lucha armada. A esto se suma la renuncia explícita de la naciente guerrilla a participar de procesos electorales, por ser parte del sistema político a enfrentar. Opción que sí mantuvo el Partido Comunista.

Esta compleja relación con el partido es una de las razones fundantes que diferencia a esta guerrilla de las FARC-EP, la influencia ideológica no es la misma, lo cual afecta directamente los procesos de negociación.



El ELN maneja un discurso claro de Estado vs Sociedad que se fundamenta en la idea de construcción de poder popular

Entre otros, para esta guerrilla son centrales los temas de:



Manejo de los recursos naturales



Formas de participación



Representación en el juego democrático de la llamada sociedad civil



Formas de integración territorial

Estas son las ideas fundantes de la guerrilla, pero es necesario aclarar que sus motivaciones, los repertorios de acciones y las justificaciones que tienen de sí mismos, han cambiado bastante a lo largo de los años y según los liderazgos que han tenido. Para realizar cualquier análisis de esta guerrilla es fundamental partir del hecho que el ELN ha mostrado diversos rostros territoriales en temporalidades distintas.

La negociación

El Gobierno de Gustavo Petro retomó los diálogos de paz con la guerrilla del ELN bajo la premisa de no comenzar de cero y retomar la agenda de negociación pactada en el 2016 durante las negociaciones de la guerrilla y el gobierno de Juan Manuel Santos. Estas negociaciones, que pasaron al gobierno de Iván Duque, fueron suspendidas en enero de 2019 a causa de un atentado del ELN a la escuela de policía General Santander.

En este nueva mesa se tomaron como puntos de partida los seis componentes de la agenda previa, que más bien son principios u objetivos generales de la negociación:



Participación de la sociedad en la construcción de paz:
esta es la gran propuesta del ELN donde se busca que la sociedad civil participe con propuestas de paz. Sin embargo, este tema ha desatado polémicas, pues no es claro cuál es la sociedad civil que participará, cómo participará, cómo estará representada dicha sociedad civil, entre otras cuestiones que no han sido enteramente aclaradas y que son el gran reto para este segundo ciclo, pues el presidente ha explicitado que este punto es una de sus prioridades.

Democracia para la paz:
se construirá el marco normativo y las garantías para la negociación y futuro posconflicto: situaciones jurídicas, condenados por movilizaciones sociales, entre otros.

Transformaciones para la paz:
se discutirán las propuestas de paz de la sociedad civil alrededor de la superación de la pobreza, la exclusión social y el cuidado del medio ambiente.



Víctimas:
Se ha manifestado voluntad de ambas partes por reconocer a las víctimas y darles un tratamiento de justicia, verdad, reparación y no repetición.



Fin del conflicto armado:
Este es uno de los puntos más complicados y complejos, pues abarca varias cuestiones como: el tránsito de la guerrilla a la legalidad, la seguridad de los desmovilizados, condiciones para la participación política, cese al fuego, entre otras.



Implementación:
Este apartado consiste en traducir los anteriores puntos en un proyecto claro de paz.

El primer ciclo de negociaciones se llevó a cabo en Caracas del 21 de noviembre hasta el 12 de diciembre del 2022. Venezuela también hace las veces de garante del proceso de paz, junto a Cuba, Noruega, México y más recientemente, Brasil.

¿Qué dejó el primer ciclo de negociaciones?

Representatividad en la negociación

El gobierno de Petro ha tenido el acierto de incluir diversos sectores del gobierno y la sociedad civil en el equipo negociador, incluido Jose Felix Lafaurie como representante de los ganaderos. Esto permite que sectores potencialmente críticos desde afuera, asuman un rol durante el proceso que reduzca sus incentivos para rechazar la negociación, los acuerdos que se alcancen y su posterior implementación.

Lo mismo debería ocurrir con el ELN como contraparte. Teniendo en cuenta los antecedentes críticos de frentes como el Domingo Laín en Arauca y el Occidental en Chocó, la baja representatividad, por lo menos nominal de estos frentes, valdría la pena corregirse. Dos negociadores y negociadoras por parte del ELN hacen parte o representan directamente al frente de guerra Darío Ramirez Castro, y otros dos al Frente de guerra Nororiental, estos frentes tienen presencia principalmente en: Sur de Bolívar, oriente antioqueño, Bajo Cauca, Norte de Santander, Cesar y frontera colombo-venezolana. **¿Dónde está la representación por parte de los otros frentes?** ¿Por qué a estas negociaciones no asiste Alirio Sepúlveda? Quien hace parte del frente Domingo Laín y actualmente no participa como negociador.

Sin duda, el reto es grande. Que el gobierno colombiano tenga sugerencias sobre la composición de la delegación del ELN, o viceversa, puede entenderse como injerencia en asuntos internos de las partes. Sin embargo, los países acompañantes y la opinión pública deben promover que se garantice la mejor representatividad posible que refleje la diversidad interna, en este caso, del grupo armado. La recomendación no debe ser vista como injerencia o saboteo, sino como **un llamado por el mejor desenvolvimiento de las negociaciones.**

Algunas tensiones

Anuncio del paro armado en el litoral del San Juan por parte del ELN, cuatro días después del cierre del primer ciclo de diálogos en Caracas y cuando el COCE había anunciado cese al fuego por las vísperas de la navidad. La zona afectada ha sido frente de disputas territoriales para la guerrilla. El frente Omar Gómez, que tiene presencia en el pacífico colombiano, mantuvo un paro armado por cinco días en las regiones de Bajo Calima y medio San Juan, en los departamentos de Valle del Cauca y Chocó, respectivamente.

El 31 de diciembre el Gobierno Nacional anunció el alcance de un acuerdo de cese bilateral a las hostilidades, no obstante el ELN desmintió que se hubiese llegado a ese acuerdo. Esto despertó varias reacciones, por su parte, Antonio García el máximo comandante del ELN afirmó: "Desde un inicio hemos dicho que la propuesta de «paz total» no la compartimos y no hemos asumido nada que nos confunda con esa visión. El gobierno pretende darle un estatus político a bandas y grupos paramilitares y no tiene claro qué proceso debe seguir con ellos, y busca con el proceso con el ELN abrirles camino, cosa que resulta peligroso para el proceso de paz que estamos tratando de darle continuidad."[1] Así mismo, el COCE afirmó en un comunicado que "Si en estos diálogos de paz se implementan los procesos participativos en la búsqueda de los consensos, permitirá al país tener estabilidad y prosperidad; pero, si se pretende imponer medidas unilaterales y más guerra, se genera incertidumbre e inestabilidad, profundizando la crisis que vivimos."[2]

Sin embargo, la respuesta por parte del gobierno nacional fue que el Presidente Petro insinuó que tenía información para creer que el ELN había accedido al pacto del cese al fuego junto con otros cinco grupos armados.

1 Entrevista de periódico Al Carajo a Antonio García. (Al Carajo, 2023).
2 Equipo Digital ELN, 2023

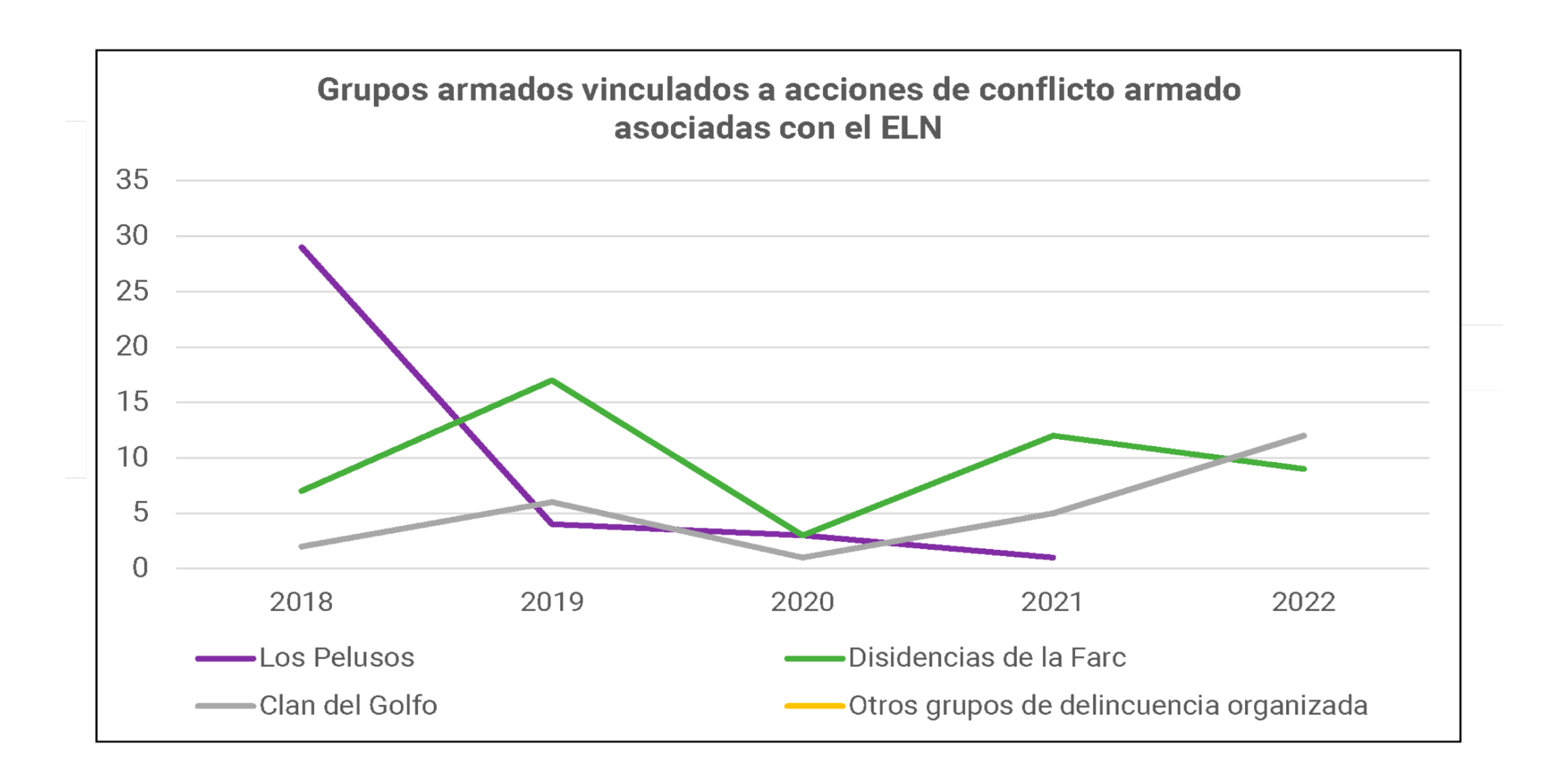
Frente al segundo ciclo

El presidente Petro le ha comunicado a su equipo[3] que las prioridades para este segundo ciclo de negociaciones deben ser lograr un cese de hostilidades y definir, claramente, el componente de participación de la sociedad civil. **Esta petición por parte del presidente resulta alineada con la propuesta de paz total, lo que implicará un gran reto para la mesa negociadora.**

Más allá de los ceses: la persistencia de la violencia con otros actores

Durante los recientes ceses al fuego entre grupos armados y el Estado, las regiones con presencia del ELN se enfrentaron a una situación: la persistencia de disputas entre esta guerrilla y otros grupos. Lo anterior da cuenta de la insuficiencia de ceses entre el ELN y el Estado para la reducción de la violencia, y corresponde a una realidad del conflicto armado que se ha venido configurando en los últimos años, tal como lo muestran los gráficos a continuación.

Gráfico 1. Grupos armados vinculados a eventos de conflicto[4].



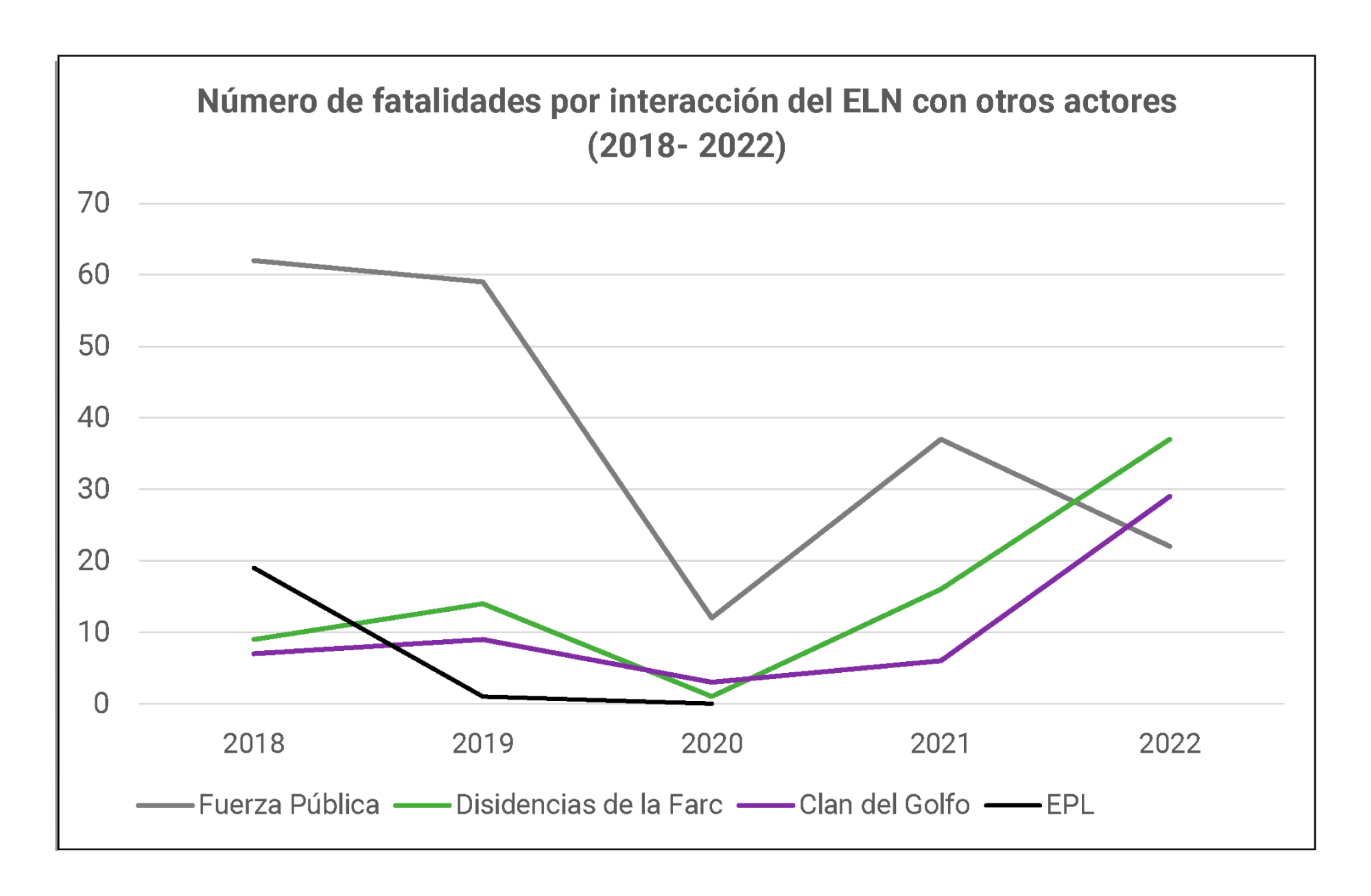
Fuente: Mecanismo Unificado de Monitoreo de Riesgos del Sistema Integral para la Paz. (fecha de corte: diciembre de 2022)

---

3 Noticias Caracol, 2023

4 Los grupos armados que se vinculan o aparecen como asociados a eventos del conflicto armado del ELN. En el evento de conflicto armado se registra como participante el ELN y el segundo actor inmiscuido en dicho evento, es alguno de los grupos considerados en el gráfico.

Gráfico 2. Número de fatalidades[5]



Fuente: ACLED (Fecha de corte: agosto 2022)

5 Por fatalidades se entienden muertes en conflicto. Se registran eventos donde participa como una de las partes el ELN y se registra al menos una fatalidad. Las fatalidades registradas en la gráfica son del combate o interacción, por ende, las muertes registradas son de ambos grupos.

El ELN históricamente ha estado inmiscuido en disputas por control territorial debido a diferentes intereses regionales, lo que implica que las confrontaciones no se reducen únicamente a la Fuerza Pública. De hecho, durante los últimos años los enfrentamientos entre la fuerza pública y el ELN se asemejan a la cantidad de enfrentamientos entre el ELN y otros grupos armados, en especial las disidencias de las Farc y el Clan del Golfo -gráfico 1-".

Esto no quiere decir que disminuyan las confrontaciones con fuerza pública, sino una respuesta a la transformación del conflicto con el fortalecimiento de otros grupos armados.

Las razones de estas confrontaciones, que pueden ser múltiples y asociadas al control territorial, disputas por economías u otras, generan una situación de alto impacto humanitario hacia la población civil, lo cual debe ser tenido en cuenta en las negociaciones de paz. El gobierno, y la mesa de negociación debe estar al tanto de estas complejidades territoriales que tienen repercusiones en el proceso de paz.

Esta no exclusividad de la guerra entre el ELN y el Estado pone de manifiesto la necesidad de la *paz total* como propuesta que permite negociar o dialogar con la mayor parte de grupos al margen de la ley, como lo es el Clan del Golfo. Sin embargo, **de cara a la negociación con la guerrilla, es tener el cuidado de no equiparar al ELN con estos grupos criminales, puesto que son radicalmente diferentes** y los procesos de paz que derivarían de dichos diálogos, serían también muy diferentes.

Además, mientras las negociaciones surten efectos, se deben pensar políticas de seguridad contundentes que respondan a este panorama. Pues las cifras confirman la urgencia de atender la situación humanitaria y pensar en un cese de hostilidades lo más pronto posible.



Recomendaciones generales de cara al nuevo ciclo de negociaciones

A continuación, recogemos situaciones y recomendaciones generales de cara al segundo ciclo de negociaciones:

¿Saboteadores?

Lo que algunos han señalado como potenciales saboteadores al interior del ELN pueden ser leídos de manera más precisa como sectores de la organización que buscan cambios en las condiciones de la mesa. Su accionar puede obedecer, más que a un intento de saboteo o una postura *anti-paz*, a una forma de posicionar su descontento frente a situaciones específicas de la negociación; descontento que expresan a partir de repertorios violentos propio del *debate en caliente* de la organización. Con todo, más allá de las intenciones, estos actos pueden causar inestabilidad en la mesa, críticas y suspicacias desde la sociedad civil, la opinión pública y la oposición. Por ello es importante que la mesa de negociaciones contemple mecanismos internos para:

i) disminuir la ocurrencia de estos actos o,

ii) no permitir que su ocurrencia afecte de manera determinante las negociaciones. Uno de los mecanismos que consideramos importantes es la representatividad.

Cese al fuego con el Estado, sin cese entre organizaciones

El cumplimiento y monitoreo de los ceses al fuego son demostraciones de confianza entre las partes, pero, ante todo, significan alivios humanitarios para la población civil. Sin embargo, el panorama de ceses al fuego -unilaterales o bilaterales- entre el Estado y cualquier organización armada -incluida el ELN- presenta dificultades por la *reserva del derecho a la confrontación con otros grupos*.

El caso araucano muestra que los objetivos de la violencia no se restringen a la fuerza pública ni al aparato estatal. Por el contrario, las disputas por control territorial, el rompimiento de acuerdos o la recomposición de fuerzas entre organizaciones hacen que la persistencia de la violencia en las regiones se convierta en un agravante humanitario, aún en medio de ceses al fuego.

El reto es enorme en dos frentes:

i) ampliar el alcance de los ceses con todas las organizaciones con presencia territorial -poco probable-; o

ii) repensar una estrategia de seguridad que no interfiera en los ceses al fuego, sin permitir que las disputas entre organizaciones tengan efectos humanitarios.

Herramientas/Fuentes:

Alarcón, R. (11 de 01 de 2023). "Hay que solucionar la crisis que se generó con las declaraciones unilaterales del Presidente Petro": Antonio García, ELN. AlCarajo. Obtenido de https://www.alcarajo.org/2023/01/11/hay-que-solucionar-la-crisis-que-se-genero-con-las-declaraciones-unilaterales-del-presidente-petro-antonio-garcia-eln/

Editorial. (15 de 12 de 2022). La esperanza de los primeros anuncios se vio opacada por el paro armado. Urge que se aclare. El Tiempo. Obtenido de https://www.eltiempo.com/opinion/editorial/eln-primer-corte-editorial-el-tiempo-726307

Equipo Digital ELN. (09 de 01 de 2023). ELN-Voces. Obtenido de Insurrección: https://eln-voces.net/imposiciones-unilaterales-atentan-contra-los-dialogos/

Noticias Caracol. (7 de 02 de 2023). Twitter. Obtenido de https://twitter.com/NoticiasCaracol/status/1623122554230636547?t=wu4b40cHlilGAZ93e3m3sQ&s=08

Cinep. (2021). ¿Por qué es tan difícil negociar con el ELN? Bogotá: Diakonia.

Franco, L., & Maestre, L. (17 de 11 de 2022). Quién es quién en las negociaciones de paz con el ELN. El País. Obtenido de https://elpais.com/america-colombia/2022-11-22/quien-es-quien-en-las-negociaciones-de-paz-con-el-eln.html

JEP. (s.f.). Jurisdicción Especial Para la Paz. Recuperado el 2023, de Mecanismo Unificado de Monitoreo de Riesgos del Sistema Integral para la Paz.: https://www.jep.gov.co/uia/Paginas/mecanismo_monitoreo/index.aspx

Maestre, L. (20 de 12 de 2022). El ELN levanta el paro armado en Chocó y Valle del Cauca. El País. Obtenido de https://elpais.com/america-colombia/2022-12-20/el-eln-levanta-el-paro-armado-en-choco-y-valle-del-cauca.html

Noticias Caracol. (7 de 02 de 2023). Twitter. Obtenido de https://twitter.com/NoticiasCaracol/status/1623122554230636547?t=wu4b40cHlilGAZ93e3m3sQ&s=08

Oquendo, C. (22 de 11 de 2022). Las claves de la agenda de negociación con el ELN en Colombia. El País. Obtenido de https://elpais.com/america-colombia/2022-11-22/las-claves-de-la-agenda-de-negociacion-con-el-eln-en-colombia.html

Osorio, D. (17 de 11 de 2022). Confirmado: Fiscalía levantó órdenes de captura contra 16 negociadores de paz del ELN. El Colombiano. Obtenido de https://www.elcolombiano.com/colombia/fiscalia-levanta-ordenes-de-captura-contra-varios-de-sus-miembros-para-negociar-la-paz-con-petro-MA19190095

Redacción Pares. (17 de 11 de 2022). La delegación de diálogo del ELN: las caras conocidas y las caras por conocer. (Pares, Ed.) Colombia. Obtenido de https://www.pares.com.co/post/la-delegaci%C3%B3n-de-di%C3%A1logo-del-eln-las-caras-conocidas-y-las-caras-por-conocer

Rodríguez, A. M. (11 de 12 de 2022). Según los negociadores, la siguiente etapa de negociación se retomaría en enero. El Tiempo. Obtenido de https://www.eltiempo.com/mundo/venezuela/eln-termina-el-primer-ciclo-de-negociaciones-con-el-gobierno-de-colombia-724966

Rodriguez, S., Restrepo, M. J., Echeverry, M. J., & Contreras, C. (21 de 11 de 2022). Los negociadores del Gobierno y el ELN en la mesa de diálogos en Caracas. La Silla Vacía. Obtenido de https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/los-negociadores-del-gobierno-y-el-eln-en-la-mesa-de-dialogos-en-caracas/